

<https://helda.helsinki.fi>

pÿ >= A B 8 B C F 8 >== K 5 < 5 E 0 = 8 7 < K " = 5 4 > A B > 9 = > 3 > ?
pÿ A ; C G 0 9 > A A 8 8

Gel'man, Vladimir

pÿ 7 4 0 B 5 ; L A B 2 > 2 @ > ? 5 9 A : > 3 > C = 8 2 5 @ A 8 B 5 B 0 2 ! 0 = : B - 5 B 5 @ 1 C @ 3 5
2021-06

pÿ Gel'man , V 2 0 2 1 ' >= A B 8 B C F 8 >== K 5 < 5 E 0 = 8 7 < K " = 5 4 > A B > 9 = > 3 > ? @ 0
pÿ > A A 8 8 ' 7 4 0 B 5 ; L A B 2 > 2 @ > ? 5 9 A : > 3 > C = 8 2 5 @ A 8 B 5 B 0 2 ! 0 = : B - 5 B 5 @ 1

<http://hdl.handle.net/10138/333481>

unspecified
publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.



ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Владимир Гельман

**Конституционные
механизмы «недостойного
правления»: случай России**

Препринт М-85/21

**Центр исследований
модернизации**



Санкт-Петербург
2021

Г32 **Гельман В. Я.**

Конституционные механизмы «недостойного правления»: случай России / Владимир Гельман : Препринт М-85/21. — СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2021. — 36 с. — (Серия препринтов; М-85/21; Центр исследований модернизации).

Конституции — не только неформальные, но и формальные — играют значимую роль в процессе государственного управления, формируя ограничения поведения акторов и ожидания с их стороны. Среди многочисленных аргументов в поддержку поправок в конституцию России, одобренных на всероссийском голосовании летом 2020 года, звучало утверждение о том, что «цементирование» российского политического ландшафта во имя стабильности ее политического режима может послужить инструментом для повышения качества государственного управления. Этот аргумент во многом вписан в логику Мансура Олсона, который отмечал, что многие автократы выступают в качестве «кочевых бандитов», которым присущи короткие временные горизонты и стимулы к хищническому поведению. В какой мере увеличение временного горизонта авторитарного режима в случае России поможет изменить стимулы российских чиновников и менеджеров и превратить их из «кочевых бандитов» в «стационарных»? Я утверждаю, что предыдущая траектория российского политического режима препятствует такого рода эволюции. Напротив, конституционные поправки, скорее, закрепляют «недостойное правление» как механизм поддержания политико-экономического порядка, установленного в стране в начале XXI века, и могут усугубить его многочисленные негативные эффекты. Анализ динамики государственного управления в России в трех важнейших сферах — стратегическое планирование развития, дерегулирование и цифровая трансформация государства — демонстрирует неразрешимые противоречия между сохранением статус-кво в российской политике и задачами развития страны.

Ранняя версия работы опубликована на английском языке в журнале “Russian Politics” (2021, vol. 6, N 1).

Информация об авторе: Владимир Яковлевич Гельман (vgelman@eu.spb.ru) — кандидат политических наук, профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге и университета Хельсинки.

Имеют ли значение конституции для качества государственного управления в условиях авторитаризма? Хотя специалисты сходятся во мнении, что политические институты в целом и конституции в особенности играют значимую роль в процессе государственного управления, формируя ограничения поведения акторов и ожидания с их стороны, ответ на этот вопрос не столь очевиден по двум причинам. Во-первых, авторитарные политические институты часто представляют собой побочные продукты распределения власти и ресурсов, подвержены конъюнктурным изменениям и поэтому порой рассматриваются в качестве эпифеноменов политического процесса (Golosov, 2013; Pepinsky, 2014). Они чаще связываются с интересами участников правящих групп, нежели с качеством государств — последнее сплошь и рядом приносится в жертву этим интересам (Bueno de Mesquita, Smith, 2011). Во-вторых, говоря об эффектах конституций для качества государственного управления, специалисты часто имеют в виду не только формальные, но и неформальные механизмы (Brennan, Buchanan, 1985), связь которых с авторитарным правлением не столь однозначна и сама по себе является предметом дискуссий специалистов (Ledeneva, 2013; Заостровцев, 2020).

Тем не менее эмпирические исследования говорят о том, что некоторым авторитарным режимам удастся создать формальные политические институты, способствующие более эффективному государственному управлению (Wright, 2008; Libman, Rochlitz, 2019), в то время как другие автократии не добиваются успехов на этом поприще. Соответственно, формальные институциональные изменения в условиях авторитаризма способны повлиять на качество государств и в этой связи заслуживают отдельного анализа. Более того, поскольку в ряде стран авторитарные конституции продолжают действовать и после смены политических режимов (Albertus, Menaldo, 2018), значение создаваемых ими ожиданий и стимулов не следует недооценивать и в долгосрочной перспективе.

Российский опыт государственного управления в начале XXI века был подвергнут критическому анализу в моих предыдущих публикациях

(Гельман, 2019; Gel'man, 2017). Он был охарактеризован как «недостойное правление» — политико-экономический порядок управления государством, главной целью и основным содержанием которого служит извлечение ренты правящими группами и связанными с ними лицами. Следствием этого политико-экономического порядка является плачевное состояние верховенства права, контроля коррупции, качества государственного регулирования и эффективности работы правительства — тех параметров, которые рассматриваются в качестве «опор» при оценках качества государства Всемирным банком и другими агентствами (Quality of Government, 2020; World Bank, 2020). Хотя критерии и оценки, используемые в сравнительном анализе, служат предметом дискуссий среди специалистов (Cooley, Snyder, 2015), невозможно отрицать, что по ряду измерений качества государства Россия демонстрирует показатели, заметно худшие, нежели у других стран с сопоставимым уровнем развития¹.

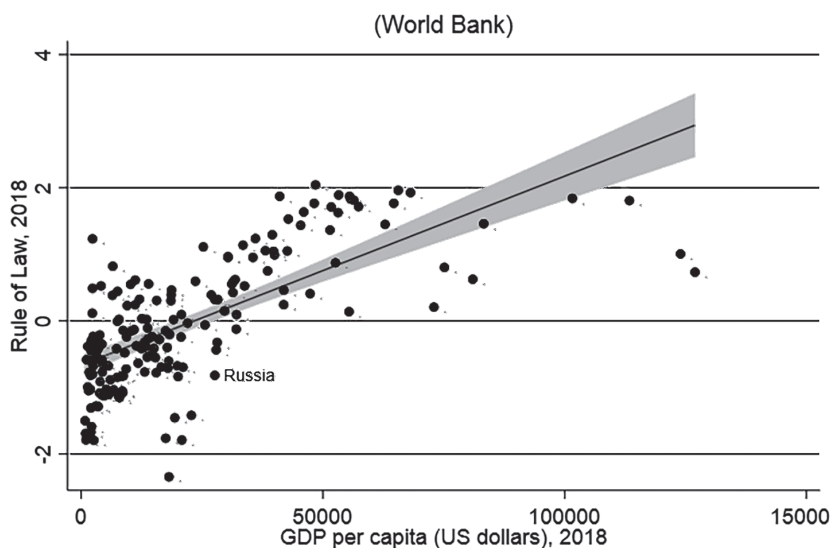
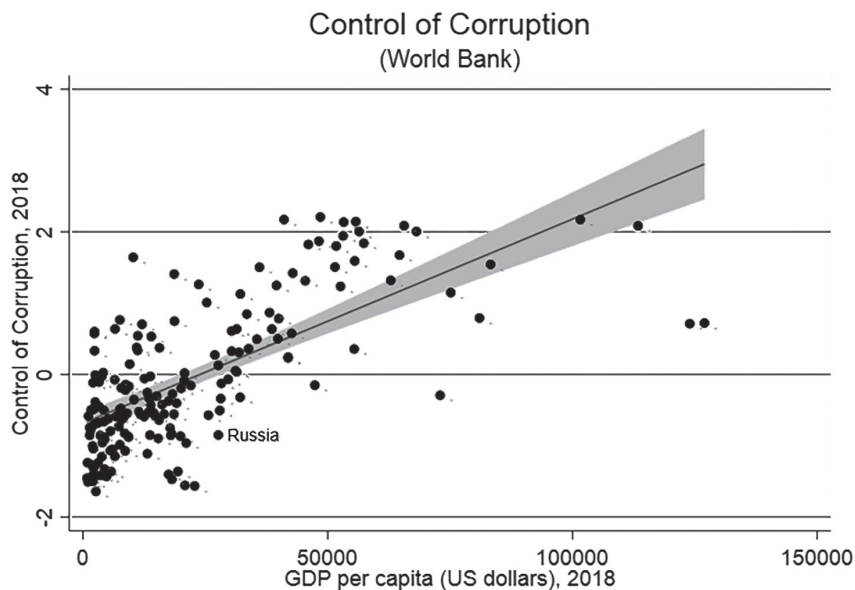


Рис. 1. Уровень верховенства права в странах мира в зависимости от душевого ВВП, 2018

Источник: World Bank, 2020.

¹ Я благодарю А. Победоносцева за помощь с подготовкой графиков.



**Рис. 2. Качество государственного регулирования в странах мира
в зависимости от душевого ВВП, 2018**
Источник: World Bank, 2020.

Как я утверждал ранее (Гельман, 2019), основания «недостойного правления» носят прежде всего политический характер и вызваны интересами его бенефициариев, которые, в свою очередь, прилагают усилия к сохранению и поддержанию данного политико-экономического порядка. Поскольку политические институты задают стимулы, определяющие поведение политических и экономических акторов и вносящие вклад в усугубление многочисленных патологий «недостойного правления» или в их преодоление, то роль российских политических институтов заслуживает отдельного рассмотрения. В какой мере и почему конституционные изменения в России способны обострить эти проблемы или снизить их значимость? Отвечая на вопрос об эффектах воздействия конституции на «недостойное правление» в России сквозь призму политического и институционального анализа, я полагаю, что изменения, внесенные в конституцию летом 2020 года, не позволяют улучшить качество российского государства, а, скорее, задают стимулы для его дальнейшего упадка и деградации, поскольку они призваны обеспечивать

сохранение политического статус-кво любой ценой. Таким образом, институты продлевают и поддержание «недостойного правления» с присущими ему пороками, которые влияют на развитие страны.

Нет нужды повторять характеристики современного российского политического режима как персоналистского авторитаризма (Gel'man, 2015; Taylor, 2018; Treisman, 2018). Многие режимы такого типа демонстрируют характеристики «недостойного правления», и отдельные исключения из этого правила могут быть суммированы горьким высказыванием Дани Родрика: «На каждого Ли Кван Ю в Сингапуре приходится много таких, как Мобуту в Заире (Конго)» (Rodrik, 2010). Но на практике Россия в плане государственного управления не похожа ни на Сингапур, ни на Заир. Для понимания того, как именно авторитаризм влияет на «недостойное правление», необходимо сместить фокус анализа на стимулы политических лидеров и их подвластных. Мансур Олсон, изучавший вариацию этих стимулов, провел очень полезное различие между «кочевыми бандитами» (персоналистскими автократами) с их коротким временным горизонтом и стимулами к разовому захвату максимальной ренты, и «стационарными бандитами» (монархами) с их длительным временным горизонтом, который выходит за рамки собственного жизненного цикла, и стимулами к продолжению извлечения доходов посредством разумного налогообложения подвластных (Olson, 1993). В то время как аргумент Олсона основан на интерпретациях прошлого, он вполне уместен и при изучении современных автократий. Сравнительный анализ, проведенный Барбарой Геддес, Джозефом Райтом и Эрикой Франц, свидетельствует, что после Второй мировой войны персоналистские автократии в среднем существуют менее двух десятилетий и эти сроки редко превышают жизненный цикл авторитарных лидеров (Geddes, Wright, Franz, 2018). Примеры династической передачи власти в современных персоналистских авторитарных режимах относительно редки (Brownlee, 2007), и поэтому правящим группам таких режимов присущи сильные стимулы к тому, чтобы вести себя как «кочевые бандиты», по Олсону, и стремиться к максимизации краткосрочных выгод от извлечения ренты в ущерб долгосрочному развитию своих стран. В особенности такие стимулы характерны для режимов электорального авторитаризма, которые ощущают свою большую уязвимость по отношению к вызовам нежелательных результатов голосования на выборах и/или массовых протестов, нежели «гегемонные» авторитарные режимы, для которых конкурентные выборы не характерны (Schedler, 2013). Кроме того, ограничения сроков президентского правления в ряде стран пост-

советской Евразии подавали элитам тревожные информационные сигналы о возможной смене лидеров, тем самым еще более сужая временные горизонты рамками электорального расписания и превращая циклы выборов в критические барьеры для выживания режимов (Hale, 2014). Следовательно, те автократы, которые заботятся о развитии своих стран (а не только об извлечении ренты), сталкиваются с непростой проблемой: как задать своим подвластным (прежде всего государственным чиновникам и менеджерам государственных компаний) более серьезные стимулы, направленные на повышение эффективности их работы и при этом избежать рисков, связанных с угрозами выживанию режимов?

На первый взгляд, ослабление ограничений президентских сроков или полная их отмена, весьма распространенная в ряде стран (включая постсоветские государства) (Batur, Elgie, 2019), теоретически может способствовать повышению качества государственного управления посредством замещения краткосрочных стимулов к хищническому поведению элит долгосрочными целями успешного национального развития. В этом плане российский опыт предпринятых в 2020 году конституционных изменений, которые предполагают возможности сохранения Владимира Путина у власти в стране до 2036 года (если не дольше), могут рассматриваться как шаг, предпринятый в этом направлении. Более того, некоторые из ключевых участников процесса внесения поправок в конституцию России открыто и безоговорочно использовали такого рода аргументацию в своих публичных выступлениях накануне всероссийского голосования 1 июля 2020 года. Так, пресс-секретарь Путина Дмитрий Песков утверждал, что конституционные изменения помогут «зацементировать» российский политический ландшафт с тем, чтобы избежать угроз радикальных перемен (РИА Новости, 2020а). В сходном духе сопредседатель рабочей группы по поправкам в конституцию и председатель комитета Совета Федерации России Андрей Клишас заявил, что поправки должны вынудить чиновников «перестать думать о трансфере» власти и «свыкнуться с мыслью о том, что потом будет все то же» (Коммерсант, 2020).

Таким образом, поправки в конституцию России, принятые в 2020 году, по крайней мере теоретически могут рассматриваться как институциональные изменения, призванные придать новые позитивные стимулы к повышению качества государственного управления в условиях авторитаризма. Но способны ли эти стимулы повернуть коррумпированное и неэффективное российское государство на путь успешного роста и развития? Существуют ли условия, при которых государственное

управление в сегодняшней России сможет стать эффективным и более качественным, преобразившись из евангельского Савла в апостола Павла в условиях авторитаризма? Данная работа призвана дать некоторые предварительные и промежуточные ответы на эти вопросы. Ее структура такова. В первой части я стараюсь развить мой аргумент в отношении анализа государственного управления в России в теоретической и сравнительной перспективе. Далее я проиллюстрирую негативные эффекты институциональных изменений на «недостойное правление» в России на примерах трех важнейших преобразований в сфере государственного управления — стратегического планирования развития, дерегулирования и цифровой трансформации государства. Некоторые выводы представлены в заключении работы.

Государственное управление в России: от плохого к худшему?

В условиях авторитарных режимов стимулы политических лидеров к повышению качества государственного управления, как правило, снижаются со временем по мере их все более длительного пребывания у власти. Отдельные исключения, подобные Испании времен Франко (Prados de la Escosura, Roses, Sanz-Villarroya, 2011), лишь подтверждают это правило, в то время как большинство автократов предпочитают действовать по формуле, обозначенной Брюсом Буно де Мескита и Алистером Смитом как «плохой политический курс — это хорошая политика» (*bad policy is good politics*) (Bueno de Mesquita, Smith, 2011). Поскольку участники неформальных «выигрышных коалиций» в условиях автократий часто получают приоритетный доступ к извлечению ренты в обмен на политическую лояльность, то лидеры чем дальше, тем все реже рассматривают повышение качества государства среди своих приоритетных задач. Россия во многом вписывается в эти тенденции. Тот политический курс, который был реализован в ходе первого срока президентства Владимира Путина в начале 2000-х годов и ориентировался на повышение качества государственного управления, принес частичные и неполные результаты (Дмитриев, 2016; Gel'man, Starodubtsev, 2016). В 2010-е годы стимулы для дальнейших реформ в этом направлении иссякли, и российские власти все в большей мере инвестировали усилия в выстраивание государственного управления, основанного на извлечении ренты и коррупции как ключевых механизмах поддержания политиче-

ского статус-кво и источниках вознаграждения за лояльность на всех этапах «вертикали власти» (Гельман, 2019). Неудивительно, что к началу 2020-х годов эти механизмы оказались встроены во многие рутины работы российского государственного аппарата и связанных с ним акторов в различных секторах экономики, таким образом консолидируя политико-экономический порядок «недостойного правления».

При таких условиях стимулам к изменению поведения российских чиновников попросту неоткуда было взяться. Хотя Кремль пытался противодействовать наиболее вопиющим патологиям «недостойного правления», его рычаги контроля оставались неэффективными (Burkhardt, 2021a), а наказания за наиболее вопиющие проявления злоупотреблений и коррупции носили крайне выборочный и политически нагруженный характер (Rogov, 2018). Поэтому стратегия государственного управления в России носила смешанный характер. Кремль стремился обеспечивать «защиту от дурака» (Burkhardt, 2021b) посредством различных технократических решений, особенно в таких чувствительных сферах, как налоговая (Appel, 2011) и банковская (Johnson, 2016) политика, тем самым минимизируя риски опасных провалов. Отдельные государственные проекты и программы в силу приоритетов политического руководства и патронажа со стороны Кремля иногда позволяли воплотить в жизнь различные «истории успеха», хотя довольно часто эти достижения оказывались кратковременными (Гельман, 2019, гл. 6). Но даже эти «карманы эффективности» оставались изолированными и имели ограниченные мультипликативные эффекты с точки зрения распространения лучших практик на фоне широко распространенного низкого качества управления во многих государственных учреждениях и в спонсируемых государством проектах и программах.

Электоральная природа российского авторитаризма, предполагающая регулярное проведение значимых, но несвободных и несправедливых выборов (Schedler, 2013), также вносила немалый вклад в низкое качество государственного управления. Зависимость режима от результатов выборов в смысле обеспечения требуемых Кремлем официальных результатов голосований и предотвращения протестов, подобных тем, что Россия пережила в 2011–2012 годах, задавала не самые лучшие стимулы для обеспечения качества государственного управления. Обратной стороной официальных мантр о «политической стабильности» становилось стремление Кремля избежать малейших намеков на возможную дестабилизацию в ходе любых политических кампаний, что воспринималось как смертельная угроза для выживания режима. Вследствие

этого власти все больше оказывались заинтересованы в быстрых и заметных достижениях и их публичной демонстрации (особенно в преддверии выборов), нежели в долгосрочном развитии страны, провоцируя тем самым краткосрочные ориентации (*short-termism*) при выработке и реализации политического курса в различных сферах. В свою очередь, доставка голосов на выборах (*vote delivery*) не только стала главной задачей для региональных и местных властей, но и важнейшим критерием, которым руководствовался Кремль при оценке функционирования государственного аппарата, а политическая лояльность ценилась выше эффективности, задавая стимулы для всех этажей «вертикали власти» (Reuter, Robertson, 2012; Zavadskaya, Shilov, 2021). Помимо этого, электоральным авторитарным режимам (как и демократиям) присуща и логика «политического бизнес-цикла», которая вынуждает власти реализовывать непопулярные меры политического курса непосредственно после проведения выборов, что также стимулирует проведение быстрых преобразований в ущерб содержанию и качеству реформ. Примером такого рода может служить пенсионная реформа, поспешно проведенная в России в 2018 году. После того как предыдущий раунд преобразований в этой сфере в начале 2000-х годов застопорился вследствие взаимной блокировки со стороны различных заинтересованных групп (Dekalchuk, 2017), вскоре после избрания Путина на четвертый президентский срок правительство внезапно навязало повышение возраста выхода на пенсию для многих граждан России, причем без каких-либо серьезных обсуждений возможных альтернатив и их последствий ради того, чтобы провести это решение в жизнь настолько оперативно, насколько возможно (Maltseva, 2019).

Хотя некоторые специалисты ранее выражали определенные надежды на улучшение качества государственного управления в России в плане верховенства права, качества регулирования и контроля коррупции в России вследствие побочных эффектов длительного устойчивого роста экономики (Hale, 2014) и международной интеграции страны на фоне глобализации (Ledeneva, 2013), эти надежды оказались иллюзорны и далеки от российских реалий. Темпы роста экономики в России в 2010-е годы оказались весьма вялыми на фоне международных санкций и исчерпания сверхвысоких цен на нефть, и сегодня трудно ожидать, что в ближайшие десятилетия экономический рост окажет на Россию трансформирующее воздействие, хоть сколько-нибудь отдаленно напоминающее упомянутый выше испанский опыт времен Франко (Treisman, 2015). Более того, специалисты выражают глубокие сомнения в том, что рост

экономики в принципе достижим в России на фоне сохранения нынешних политико-экономических тенденций (Рогов, 2021). Что касается международной интеграции страны, то она привела к ряду непреднамеренных последствий с точки зрения стимулов для российских элит. Вместо того чтобы быть заинтересованными в повышении качества государственного управления в России (подобно «стационарным бандитам», по Олсону), они предпочитали перенос за границу места проживания для себя и своих родственников и получали немалые выгоды в результате легализации своего статуса и богатства на Западе (Sharafutdinova, Dawisha, 2015). Этот феномен, обозначенный бывшим заместителем главы администрации президента России Владиславом Сурковым как «офшорная аристократия» (Сурков, 2006), едва ли помогал повышению качества государственного управления в России, поскольку значительная часть элит предпочитала наслаждаться достижениями «достойного правления» за рубежом вместо того, чтобы быть заинтересованными в ключевых изменениях в своей стране.

Хотя обострение конфликтов России со странами Запада после 2014 года усилило значимость призывов к «национализации элит» в России, на практике они воплотились в ограниченный набор краткосрочных кампаний, которые по большей части носили демонстративный характер. Иными словами, несмотря на многочисленные декларации российского патриотизма и национализма, значительная часть российских элит не видела долгосрочного будущего для своих детей и внуков внутри страны и, скорее, воспроизводила модель «диктатуры без границ», характерную для многих персоналистских автократий в Африке южнее Сахары или в постсоветской Центральной Азии (Cooley, Heathershaw, 2017). Примечательно, что именно международная аффилиация российских чиновников стала едва ли не единственным вопросом, в ходе обсуждения конституционных поправок вызвавшим значимую дискуссию среди участников официальной рабочей группы по подготовке поправок. Изначальный проект предполагал запрет на любую зарубежную аффилиацию для всех чиновников и депутатов, включая не только запрет на иностранное гражданство и наличие вида на жительство за рубежом, но и на владение зарубежными активами и собственностью. Столь радикальный запрет был продиктован политическими соображениями поддержания суверенитета России любой ценой, а отнюдь не стимулами к повышению качества государственного управления. Однако благодаря лоббистским усилиям Клишаса (который сам являлся собственником роскошной виллы в Швейцарии) (Навальный, 2014) ряд ограничений был смягчен, и, таким

образом, у представителей российских элит оставалось немало возможностей для сохранения собственности за пределами страны.

Резюмируя, можно утверждать, что к началу 2020-х годов российские элиты имели не много стимулов к повышению качества управления российским государством. Несмотря на то что сохранение политического статус-кво выглядело не слишком привлекательным решением, оно рассматривалось как второй по предпочтительности вариант (*second-best solution*) в глазах реформистски мыслящих технократов, которые хотя и критиковали пороки «достаточно плохого» государственного управления (*“bad enough” governance*) (Melville, Mironyuk, 2016), но еще больше опасались поворота от плохого к худшему. В этом смысле возможное продление ожидаемой продолжительности жизни нынешнего политического режима как таковое не в состоянии создать новых стимулов для поведения элит, даже если бы, по замыслу кремлевских стратегов, все политические условия в стране сохранялись бы неизменными долгие годы и десятилетия. Прежде всего сохранение рычагов управления страной в руках тех же самых правящих групп, которые создали и поддерживали «недостойное правление», не позволяет рассчитывать на кардинальное изменение этих стимулов — старых собак не научить новым трюкам. Продление сроков существования режима раздвигает временные горизонты «недостойного правления», но не меняет его содержательные характеристики и, скорее, может лишь способствовать дальнейшему упадку и деградации государственного управления, о чем свидетельствует печальный опыт ряда государств, не добившихся успехов в своем развитии (Fukuяama, 2014). Поэтому «цементирование» политического статус-кво и попытки предотвратить изменения политического режима настолько долго, насколько это возможно, недостаточны для того, чтобы превратить «кочевых» бандитов в «стационарных». Как таковое «цементирование» не дает стопроцентных гарантий для успешной династической преемственности и наследования власти и богатства. Более того, поскольку конституционные изменения в России фактически обозначили, что сроки существования нынешнего авторитарного режима в России должны быть ограничены лишь рамками физического выживания его лидера, то стимулы к «недостойному правлению» со временем могут только возрастать. Поворотный пункт предстоящих политических изменений, таким образом, оказался лишь отсрочен, но не отменен.

До и после конституционных поправок

Как следует из предшествующих рассуждений, потенциальные позитивные эффекты новых формальных институциональных изменений в России, связанные с расширением временного горизонта режима, не перекрывают негативные эффекты выстроенных ранее неформальных правил рентоориентированного поведения чиновников и связанных с ними лиц в духе «кочевых бандитов». Помимо этого, «цементирование» политического ландшафта России после конституционных изменений выполняло и важные сигнальные функции. Оно повлияло на ожидания всех представителей элит, включая чиновников, топ-менеджеров и бизнесменов, а также рядовых россиян. Поскольку любые значимые позитивные изменения в обозримом будущем были сознательно и целенаправленно исключены из меню ожиданий, то усилия, направленные на успешное развитие страны при сохранении политического статус-кво, могли рассматриваться если не как совершенно бесполезные, то в лучшем случае затрагивать ограниченный набор «малых дел». В практическом плане эта смена ожиданий с точки зрения перспектив развития России означала следующее. Во-первых, «цементирование» воспринималось не как средство для успешного развития России, а как самоцель властей, что отнюдь не стимулировало значимых акторов к достижению амбициозных целей развития в условиях сохранения политического статус-кво. Во-вторых, отсутствие ожиданий позитивных перемен подталкивало чиновников к тому, чтобы принести долгосрочные цели перспективного развития в жертву краткосрочным частным интересам влиятельных экономических акторов, связанных с властями. В-третьих, наконец, вопреки заявлениям в поддержку «цементирования», цели развития страны в еще большей мере, чем ранее, оказались подчинены политическим приоритетам Кремля. Далее я проиллюстрирую эти тенденции на примерах критического анализа трех случаев изменений в различных сферах государственного управления в России — стратегического планирования развития, дерегулирования и цифровой трансформации российского государства.

Планирование стратегического развития: цели и средства

Идея стратегического планирования национального развития являлась важнейшим аспектом государственного управления в России

и служила приоритетом политического руководства в двух важнейших аспектах. Во-первых, стратегические планы, оформлявшиеся указами президента и/или постановлениями правительства России, устанавливали ключевые цели и определяли средства их достижения, и эти директивы определяли показатели оценки работы государственного аппарата в различных агентствах на тех или иных этажах «вертикали власти». Во-вторых, эти планы, к подготовке которых привлекались многие представители российского экспертного сообщества (Khmelnitskaya, 2021), демонстрировали перспективы «светлого будущего» для российских элит и граждан, и в этом смысле они отчасти выполняли функции пропаганды и кооптации. В то время как некоторые параллели с пятилетними планами советского периода могли казаться очевидными, на деле российские планы стратегического развития не носили столь всеобъемлющего характера, в современной России отсутствовало единое уполномоченное координирующее агентство по планированию, подобное советскому Госплану, а контроль за их исполнением оставался неполным и частичным (что в целом было характерно для механизмов государственного управления в России (Burkhardt, 2021a)). Тем не менее этот инструмент управления оказался востребованным российским руководством на протяжении более чем двух десятилетий. Первый целостный план, получивший название «Стратегия-2010», был разработан командой экспертов-технократов во главе с Германом Грефом вскоре после прихода к власти Владимира Путина, и в 2000 году был официально одобрен постановлением российского правительства в качестве программы развития страны. Результаты реализации этой программы можно оценить как смешанные: в целом предусмотренные ею меры были воплощены в жизнь на 36 % (Дмитриев, 2016), причем часть планов принесла успех лишь отчасти, а некоторые намерения или не были доведены до реализации, или оставались «на бумаге» (Gel'man, Starodubtsev, 2016). Однако российский государственный аппарат стал использовать планы стратегического развития в качестве значимого инструмента управления не только на федеральном, но и на субнациональном уровне (Дмитриев, Крапиль, 2020; Дмитриев, Крапиль, 2021). В начале 2010-х годов, в период президентства Медведева, новая рабочая группа ведущих экспертов-технократов (часть из которых участвовала в разработке программы «Стратегия-2010») подготовила новую программу развития, получившую название «Стратегия-2020» (Мау, Кузьминов, 2013). Хотя после того, как в 2012 году Медведева на президентском посту сменил Путин, этот документ так и не был официально

одобрен, но часть его значимых положений вошла в «майские указы» Путина, определившие стратегические приоритеты и новые целевые планы развития России (указы получили это название, поскольку были подписаны в мае 2012 года непосредственно после возвращения Путина на президентский пост и его инаугурации). «Майские указы» были гораздо менее целостными и менее конкретными, нежели «Стратегия-2010», критиковались многими наблюдателями за непродуманный характер (Перцев, 2017; Хачатуров, 2018) и были воплощены в жизнь еще менее успешно, нежели их предшественница. По данным Центра стратегических разработок, к декабрю 2016 года российские органы управления выполнили предусмотренные этими указами меры лишь на 29 % (Дмитриев, 2016).

Хотя столь скромные результаты реализации стратегических планов развития России могут быть связаны с влиянием различных факторов, будь то меняющиеся приоритеты политического руководства страны или воздействие групп специальных интересов, следует иметь в виду, что институциональный дизайн, заложенный в российскую конституцию 1993 года, сам по себе отнюдь не способствовал достижению целей национального развития (Ананьев, 2018). Для реализации этих планов России, как и любой другой стране, был бы необходим политически единый и институционально сильный кабинет министров, обладавший легитимным мандатом и ориентированный на эффективную реализацию своего политического курса в долгосрочной перспективе. Однако российское правительство, которое по определению отвечало за воплощение в жизнь планов стратегического развития, едва ли соответствовало этим требованиям. Оно не являлось коллективным органом принятия политических решений, а, скорее, представляло собой сложный конгломерат различных ведомств и агентств и функционировало довольно неэффективно из-за сложного механизма координации сегментов государственного аппарата и борьбы различных групп интересов в его составе (Shevchenko, 2004). Конституционно закрепленная двойная подотчетность российского правительства президенту и Государственной Думе, а также параллелизм между правительством и президентской администрацией (Huskey, 1999; Burkhardt, 2021a) еще более усложняли выработку и реализацию политического курса. В реальности даже наиболее успешные начинания правительства реализовывались не благодаря институциональному дизайну, а, скорее, вопреки ему. Так, налоговая реформа начала 2000-х годов оказалась эффективно воплощена в жизнь во многом благодаря персональному патронажу со стороны Путина и его личному доверию

министрам-реформаторам — Грефу и Алексею Кудрину. Эта поддержка зажгла зеленый свет на пути налоговой реформы, позволив ее инициаторам действовать «через голову» премьер-министра и других влиятельных игроков, избежав бесконечных согласований планов преобразований (Appel, 2011, Chapter 6; Письменная, 2013; Gel'man, Starodubtsev, 2016).

Низкая институционализация выработки и реализации политического курса в России, с одной стороны, и бюрократические стимулы государственного аппарата — с другой (Гельман, 2019), наносили удар по многим благим намерениям разработчиков стратегических планов развития. Однако прежний подход к стратегическому планированию использовался снова и снова. В мае 2018 года, вскоре после очередной инаугурации, Путин подписал новый пакет «майских указов», которые определяли стратегические цели развития России на период до 2024 года. Содержание этих указов было еще менее целостным и последовательным, нежели у их предшественников 2012 года, и критики справедливо отмечали, что стратегические планы развития утрачивали свои первоначальные функции, демонстрируя нарастающий разрыв с реальностью (Дмитриев, Крапиль, 2020; Дмитриев, Крапиль, 2021). В частности, Кремль в качестве одной из целей декларировал вхождение России в число пяти ведущих экономик мира к 2024 году, хотя для таких ожиданий не было никаких серьезных оснований. На практике новый раунд стратегического планирования сталкивался с прежним набором институциональных проблем: низкая политическая автономия правительства, неэффективная координация работы различных ведомств и недостаточность «ручного управления» со стороны Путина. В этот период реализация стратегических планов развития всё в большей мере оказывалась привязана к «национальным проектам» — восемнадцати крупномасштабным государственным программам, одобренным правительством, на реализацию которых были выделены немалые средства. Тем не менее они не стали эффективным инструментом развития, выступая по большей части бюрократическим конструктом (Рогов, 2021). Анализ, опубликованный Счетной палатой России в начале 2020 года, показал, что большинство «национальных проектов» реализовывались крайне неэффективно и выделенные на них средства либо не были использованы из-за низкого качества работы государственного аппарата и плохого взаимодействия между исполнителями, либо их использование не приводило к достижению поставленных целей (Старостина и др., 2020). Однако именно главный идеолог «национальных проектов», советник Пу-

тина Андрей Белоусов, известный как наиболее влиятельный сторонник этатистских взглядов среди российских экономистов, был повышен до должности первого заместителя председателя правительства России в январе 2020 года. Вместе с тем экономический спад в ходе пандемии COVID-19 поставил под вопрос не только ряд прежних «национальных проектов», но и в целом ранее сформулированные властями стратегические цели национального развития.

Конституционные поправки, принятые в России летом 2020 года, никоим образом не улучшили институциональные рамки выработки и реализации политического курса. В то время как все прежние дефекты — отсутствие механизмов принятия коллективных решений, слабая координация ведомств, нечеткое разделение функций между президентом и премьер-министром — оставались прежними, ограниченная политическая и институциональная автономия правительства по отношению к президенту даже усугубилась. Неудивительно, что вскоре после одобрения конституционных поправок на всероссийском голосовании, в июле 2020 года, Путин односторонне и внезапно изменил поставленные им ранее стратегические цели национального развития, причем эти изменения носили непоследовательный и весьма произвольный характер (Дмитриев, Крапиль, 2020; Дмитриев, Крапиль, 2021). Список этих целей сократился, сроки их достижения были перенесены на 2030 год, а столь спорное положение, как намерение России войти в число пяти ведущих экономик мира, внезапно полностью исчезло из их списка (Химшиашвили, Филиппенок, 2020). В то время как сам по себе пересмотр целей развития России критиковался наблюдателями (Иноземцев, 2020), не менее важно то, что сама по себе логика стратегического планирования оказалась поставлена под вопрос. Едва ли сегодня кто-то станет воспринимать этот подход всерьез как механизм формулирования долгосрочных целей развития страны — в лучшем случае такого рода планы могли рассматриваться как инструмент Кремля для достижения его текущих политических целей и средство поддержания статус-кво (Рогов, 2021). Иными словами, увеличение срока президентских полномочий в России, по сути, означало продолжение прежней практики неэффективной выработки и реализации политического курса вместо попыток улучшить планирование стратегического развития страны, не говоря уже о внедрении лучших международных практик в этой сфере управления.

Дерегулирование: чьи головы окажутся на гильотине?

Сочетание крайне высокой плотности и низкого качества государственного регулирования в России сопровождали становление «зарегулированного государства» (Панеях, 2013), которое характеризовалось высокими рисками ведения экономической деятельности и любых иных видов активности для компаний, некоммерческих организаций и индивидов с точки зрения потенциального наказания со стороны государственных органов. В свою очередь, контрольно-надзорные ведомства и правоохранительные органы руководствовались бюрократической логикой, ориентируясь на достижение показателей выявления правонарушений и наказаний за них (Панеях, Титаев, Шклярук, 2018), в то время как вышестоящее руководство практически во всех сферах управления стремилось к минимизации издержек контроля со своей стороны, принося в жертву соображения эффективности вверенных их надзору видов деятельности, начиная от борьбы с преступностью и заканчивая проведением научных исследований (Paneyakh, 2014; Sokolov, 2021).

Время от времени руководители страны предпринимали попытки обуздать «зарегулированное государство» (типа введения ограничений частоты проверок бизнеса, проводимых различными государственными агентствами). Однако они по большей части носили характер краткосрочных кампаний, которые не давали значимых эффектов. Такой исход был вызван заинтересованностью бенефициариев «зарегулированного государства» — контролеров и правоохранителей, и недостаточных стимулов у самих руководителей страны для изменения статус-кво. Однако в начале 2019 года Дмитрий Медведев, занимавший тогда пост премьер-министра России, провозгласил план тотальной ревизии устаревших нормативных правовых актов (в том числе унаследованных из советского периода) во имя создания благоприятного бизнес-климата в России, способствующего притоку инвестиций (Фейнберг, 2019) и развитию страны. Идея «регуляторной гильотины» — подхода, продвигавшегося международными консалтинговыми фирмами в различных странах от Великобритании до Вьетнама, — предполагала централизованный и одноразовый масштабный пересмотр рамок регулирования в различных секторах экономики. Такой шаг предполагал ревизию многих законов и подзаконных актов в большом количестве сфер управления, призванный снизить барьеры для компаний, для некоммерческого сектора и для граждан. Но на деле ответ на вопрос о том, какие нормативные акты упадут под «регуляторную гильотину», а какие нет, зависел не только от

благих намерений политического руководства, но и от воздействия заинтересованных групп как внутри государственного аппарата, так и за его пределами. В условиях авторитаризма это воздействие носило наиболее деструктивный характер из-за присущей ему по определению асимметрии политического представительства. Поэтому в результате, с одной стороны, заинтересованные группы, связанные с крупным бизнесом, с энтузиазмом воспринявшие идеи «регуляторной гильотины» (РСПП, 2020), прилагали усилия к тому, чтобы минимизировать собственные издержки и вместе с водой избыточного регулирования выплеснуть и ребенка, связанного с предоставлением общественных благ. С другой стороны, стремясь минимизировать политические риски для режима, которые после «цементирования» России не снизились, а, напротив, возросли (Семенов, 2021), российские власти, вопреки своим первоначальным намерениям, шли по пути не ослабления избыточного регулирования, а, напротив, его ужесточения. Поэтому «регуляторная гильотина» не исправляла некоторые из патологий «недостойного правления», а, скорее, усугубляла их. Прежде всего эти патологии проявились в сферах экологического регулирования и образования.

Нет нужды подчеркивать приоритетную значимость экологических проблем для развития и стрессоустойчивости любых стран, включая Россию. Экологические аспекты, связанные с обеспечением качества воздуха и воды, служат классическими примерами общественных благ, предоставление которых является одной из важнейших задач эффективного государственного управления, и приоритетность этих задач — ключевой компонент «достойного правления». Однако на протяжении многих лет решение экологических проблем носило в лучшем случае периферийный характер в повестке дня российских властей и в общественном дискурсе (Henry, Douhovnikoff, 2008). Но в 2019–2020 годах именно экологические проблемы оказались в центре массовых протестов в различных регионах России — от Архангельской области до Башкортостана (Жолобова, 2020). Помимо конкретных предприятий и проектов, которые оказывали разрушающее влияние на окружающую среду, важнейшие изменения в сфере государственного регулирования также играли значимую роль в этих процессах. Таким образом, «регуляторная гильотина» была призвана изменить «правила игры» в отношении экологического регулирования.

В феврале 2020 года правительство Мишустина, пришедшее на смену кабинету Медведева, в духе «регуляторной гильотины» предложило законопроект, предполагавший отмену всех прежних экологических

ограничений, за исключением тех, которые специально должно было устанавливать правительство. Это предложение, по сути, призвано было похоронить все требования экологической подотчетности для компаний и нормы раскрытия информации о негативных экологических последствиях их экономической деятельности. Оно также предполагало пересмотр методологии оценки экологического ущерба и ограничение функций контроля и мониторинга окружающей среды со стороны соответствующих государственных ведомств. Изначально планировалось, что новые нормы должны были вступить в действие в 2021 году (Башкатова, 2019; Гринпис, 2020a), однако активные возражения защитников экологии привели к тому, что их одобрение было отсрочено (Общественный совет, 2020). Это произошло не столько в силу первоочередной значимости экологических проблем в повестке дня правительства, сколько оттого, что в целом реализация механизмов «регуляторной гильотины» оказалась затруднена. В частности, она предполагала многочисленные межведомственные согласования в рамках различных рабочих групп внутри государственного аппарата, что вело к блокированию и/или откладыванию принятия многих решений. Однако нет оснований предполагать, что соображения, связанные с рисками дерегулирования в сфере экологии, сами по себе способны остановить «регуляторную гильотину» или изменить ее основные принципы.

Между тем Россия столкнулась с новыми экологическими кризисами, включая масштабную катастрофу на Таймыре после разлива топлива на предприятии, принадлежавшем концерну «Норильский никель» (май 2020 года) (Полухина, 2020), или отравление окружающей среды у берегов Камчатки (октябрь 2020 года). Несмотря на эти катастрофы, после одобрения конституционных поправок атаки экономических заинтересованных групп на экологическое регулирование не ослабли, а, напротив, усилились. Летом 2020 года российское правительство предложило законопроект, заметно упрощавший перевод земель национальных парков для целей строительства. Лишь после серии активных возражений экологов в проект были внесены поправки, ставившие серьезные барьеры на этом пути (Гринпис, 2020b). В июле 2020 года новый закон, позволявший компаниям «Российские железные дороги» массовую вырубку леса вокруг озера Байкал, был одобрен российским парламентом и подписан президентом, несмотря на громкие протесты со стороны защитников природы (Левченко, 2020). Такой поворот полностью противоречил прежнему подходу правительства к защите экологии Байкала, который сложился в 2000-е годы в качестве побочного эффекта баланса сил меж-

ду заинтересованными группами (Козлов, 2007). В целом дерегулирование, проводимое российскими властями, может снизить формальные и неформальные ограничения деятельности, подрывающей экологию, тем самым повышая риски будущих катастроф.

Вместе с тем избыточное и крайне мелочное регулирование в сфере образования, служившее основанием для селективного правоприменения со стороны регуляторов (Губа и др., 2017), на фоне декларированной политики дерегулирования не только не было ослаблено, но, напротив, ужесточено. Причины такого курса носили прежде всего политический характер — просветительская деятельность образовательных учреждений, особенно связанная с социальными и гуманитарными науками, рассматривалась властями как инструмент западного вмешательства в российскую внутреннюю политику и как средство распространения чуждых Кремлю идей (Костарнова, Черных, 2021). Пакет поправок в законодательство об образовании был призван установить разрешительный порядок осуществления вузами и другими образовательными учреждениями своей просветительской деятельности (которая трактовалась расширительно, как все то, что выходило за пределы лицензированных и аккредитованных учебных программ). Он также предполагал пересмотр практики международного сотрудничества в сфере образования, включая одобрение государственными ведомствами договоров о сотрудничестве между российскими и зарубежными вузами, включая ревизию договоров, заключенных до вступления этого закона (то есть, по сути, поправки придавали новым нормам обратную силу). Хотя практика применения нового закона пока что недостаточно обширна для того, чтобы сделать выводы о его эффектах, ожидания со стороны сектора образования носят однозначно негативный характер (Самолетова, 2021).

Такое сочетание избыточного регулирования в одном сегменте предоставления общественных благ (образование) и попыток «обвального» дерегулирования в другом (экология) говорит о том, что конституционные изменения не способствуют успешному решению этих проблем. Скорее, продление ожидаемой продолжительности жизни российского политического режима как минимум на ближайшие полтора десятилетия не предполагает приоритета предоставления общественных благ по отношению ни к экономическим интересам крупных компаний, ни тем более политическим интересам кремлевских «охранителей». Таким образом, воздействие конституционных поправок на регуляторную политику с точки зрения долгосрочных условий для развития страны может быть суммировано бессмертным высказыванием мадам Помпадур “après

nous le déluge” («после нас хоть потоп»). В части экологического регулирования это высказывание может рассматриваться не только как фигура речи, но и буквально.

Цифровая трансформация: между «кибер-ГУЛАГом» и извлечением ренты

«Цифровизация», или «цифровая трансформация», стала новым ключевым словом в среде российских чиновников, менеджеров и экспертов-технократов с середины 2010-х годов (Gritsenko, Wijermars, Kopotev, 2021). Продвижение цифровых технологий и алгоритмов во многом воспринималось специалистами как механизм, способный повысить эффективность работы правительства и ограничить извлечение ренты различными заинтересованными группами (Шклярук, 2019). Более того, «техно-оптимисты», чьи взгляды наиболее активно представлял Греф, возглавлявший Сбербанк, рассматривали онлайн-платформы как жизнеспособные механизмы обеспечения подотчетности чиновников, которые, казалось, могли выступать в качестве альтернатив как «вертикали власти», так и представительной демократии (Gel'man, 2019). Отчасти эти надежды выглядели репликой советского опыта 1960-х годов, когда апологеты кибернетики безуспешно пытались повысить качество управления советской экономикой посредством автоматизированных систем управления, однако потерпели неудачу (Peters, 2016). Но в какой мере цифровая трансформация в современной России способна оправдать оптимистические ожидания?

Ответ на этот вопрос лишь отчасти связан с цифровизацией как таковой. Да, она открывает возможности для использования в государственном управлении большого объема данных, многие из которых раньше либо не собирались, либо не использовались, и делает эти данные доступными для анализа специалистов. Это позволяет тем, кто принимает решения, более эффективно вырабатывать и проводить в жизнь доказательный политический курс, основанный на использовании лучших практик, в том числе международных. Но при этом сами по себе большие данные и использующие их цифровые алгоритмы являются не более чем инструментами в руках политиков и чиновников. То, как именно будут использоваться эти инструменты, зависит от их целей, приоритетов и стимулов. В условиях «недостойного правления» в России эти стимулы оказались весьма противоречивыми.

С одной стороны, на фоне изоляционистских тенденций в российской политике и стремления российского руководства обеспечивать суверенитет страны любой ценой цифровизация сталкивалась с политическими ограничениями, связанными с попытками «национализации российского интернета» (Pallin, 2017; Ermoshina, Loveluck, Musiani, 2021) и цифрового сектора в целом. С другой стороны, российские власти находились под влиянием различных заинтересованных групп, которые стремились использовать алгоритмические механизмы в собственных целях. Их интересы прежде всего предполагали сокрытие нежелательной информации, распространение которой могло навредить карьере, персональной репутации и/или ухудшить мнение россиян о политико-экономическом порядке в стране. Поэтому власти пытались изъять из открытого доступа сведения, касающиеся чиновников и силовиков, чтобы избежать неприятных для них последствий всевозможных независимых расследований, связанных с обвинениями в коррупции и других неблагоприятных действиях. Вместе с тем «информационная автократия» (Guriev, Treisman, 2019) (то есть политический режим, в котором ложь является важнейшим средством поддержания легитимности) стремилась исказить публично распространяемые от имени государства сведения. В ходе пандемии COVID-19 различные государственные ведомства в России неоднократно ловили за руку на том, что публикуемые ими сведения о числе заболевших и умерших были заведомо недостоверны (Meyer, 2020; Казаков, 2021). Такие разоблачения в лучшем случае способствовали корректировке части данных «задним числом», но даже в этом случае ни о каком доказательном политическом курсе в отношении борьбы с пандемией говорить попросту не приходилось: его невозможно вырабатывать и проводить, опираясь на явно неверные данные. Поэтому прозрачность (*transparency*), которую призвана обеспечить цифровизация, оказывалась частичной и в ряде секторов подвержена систематическим и целенаправленным искажениям.

Таким образом, стимулы российского правящего класса в процессе цифровизации связаны не с повышением качества государственного управления, а с тем, чтобы адаптировать новые цифровые инструменты к своим запросам. Этот подход наиболее красноречиво суммировал депутат Государственной Думы от «Единой России» Андрей Исаев в ходе парламентских слушаний, где критиковались «Яндекс. Новости» с их алгоритмами: «Вы приходите, чиновник, просите решить конкретный вопрос, а он (представитель новостного агрегатора) вам говорит: “У меня лежит конкретный алгоритм, по которому я не могу ничего для вас

решить”. Что вы ему скажете? Поменяйте ваш алгоритм, чтобы вопрос все-таки решался» (Шамардина, 2019). Вопросы «решались» чиновниками на фоне стремления к переделу рынков в IT-секторе в пользу связанных с ними поставщиков оборудования и программного обеспечения, ставших бенефициариями «национализации российского интернета», что вело к увеличению расходов провайдеров и пользователей на фоне дальнейшего усугубления прежних проблем «зарегулированного государства» (Ermoshina, Loveluck, Musiani, 2021).

Парадоксальным образом «недостойное правление» затрудняло продвижение процессов цифровизации в России в направлении полномасштабного политического контроля над гражданами и всеобъемлющей слежки — тенденций, активное развитие которых в Китае рассматривалось как становление «цифрового тоталитаризма» (Diamond, 2019). Многие инициативы государства зачастую выступали дымовой завесой для извлечения ренты, что осложняло попытки властей навязать аналогичные механизмы контроля над интернетом, социальными сетями и над российскими гражданами (Волков, 2016; Плюснина, 2019). Хотя власти использовали распознавание лиц видеокамерами для выявления и последующего наказания участников отдельных протестных акций, но о полномасштабном успехе (пока) говорить не приходится. В частности, Кремль так и не смог воспрепятствовать использованию в России мессенджера «Телеграм», созданного эмигрировавшим из России IT-предпринимателем Павлом Дуровым (Burgess, 2018; Edwards, 2019), — напротив, серия неудачных попыток властей способствовала «эффекту Стрейзанд»: популярность «Телеграм» у российских пользователей возросла, а различные телеграм-каналы стали неформальным каналом коммуникации в среде российских элит (Krutov, Coalson, 2019). Взять под контроль другие социальные сети, такие как «Твиттер», не говоря уже о таких интернет-сервисах, как YouTube, российским властям пока также не удалось.

Цифровизация в России оказывала несколько иное воздействие на политические процессы, чем в Китае. Наиболее наглядным тому проявлением становится внедрение в России практики электронного голосования, продвигаемой не только руководством Центризбиркома (РИА Новости, 2020b), но и такими публичными фигурами, как руководитель «Эха Москвы» Алексей Венедиктов. Суть этих изменений продемонстрировали выборы 2019 года в Московскую городскую думу, когда в одном из избирательных округов электронное голосование привело к изменению итогов выборов. В то время как в офлайн-режиме относительное

большинство голосов получил независимый кандидат Роман Юнеман, поддержанный оппозицией, онлайн-голосование продемонстрировало триумф Маргариты Русецкой, поддержанной мэрией Москвы, — она в конечном итоге и стала депутатом. При этом портал, призванный обеспечить подведение итогов онлайн-голосования, работал с такими сбоями, что честность онлайн-выборов вызвала многочисленные вопросы у наблюдателей (Васильчук, 2019). Сходные тенденции — рост явки избирателей и числа голосов, поданных за «Единую Россию», — отмечались и в ходе онлайн-голосования в 2020 году. Анонсированные планы расширения цифровизации голосования на выборах 2021 года в Государственную Думу не оставляет шансов на независимое наблюдение за ходом и подведением итогов выборов, что идеально служит интересам Кремля (Якубович, 2020). Таким образом, цифровизация в условиях «недостойного правления» оказывается призвана не усилить подотчетность действий властей, а, напротив, ослабить ее. В схожем ключе исследователи анализировали возможности и ограничения «цифрового участия» граждан на примере московского портала «Активный гражданин», продвигавшегося властями Москвы как инструмент коммуникаций с горожанами (Schlaufer, 2020; Gritsenko, Indukaev, 2021). В то время как портал успешно справлялся с агрегированием жалоб и запросов москвичей по различным бытовым вопросам, онлайн-механизм предполагал, что рядовые пользователи портала имели возможности влиять на принятие решений только в рамках заранее сформированного властями меню опций по ограниченному кругу проблем, набор которых определялся представителями администрации города. Поэтому доверие к электронному участию в условиях «недостойного правления» как минимум остается сомнительным.

Хотя в большинстве своем эффекты цифровизации в России не носят настолько политически значимого характера, фундаментальная проблема остается прежней: алгоритмы и онлайн-сервисы могут повысить качество государственного управления лишь тогда, когда они дополняют беспристрастное и эффективное «достойное правление», осуществляемое офлайн, а не тогда, когда они ориентированы на его замещение. Однако в условиях высокой политизации управления российской экономикой и фактического отказа руководства страны от ориентации на экономический рост и развитие России (Рогов, 2021) вероятность того, что цифровизация будет служить именно субституту «достойного правления» подобно ряду других механизмов управления (Petrov, Lipman, Hale 2014), скорее, может возрасти. Принятие поправок в кон-

ституцию, ориентированных на сохранение политического статус-кво, может способствовать именно такому развитию событий. Оно, в частности, предполагает, что цифровизация как технологический процесс выступает своего рода альтернативой модернизации как социально-политическому процессу в целом и процессу демократизации как составной части в особенности модернизации. Продвижение цифровизации соответствует целям трех заинтересованных групп, которые сформировали стихийную и, вероятно, неустойчивую коалицию (*ad hoc policy coalition*): «техно-оптимистов», чьи подходы близки к позициям Грефа; политических реакционеров, стремящихся к тому, чтобы превратить цифровую Россию будущего в своего рода аналог кибер-ГУЛАГа; и искателей ренты, оппортунистически использующих запрос на цифровую трансформацию в России как отличную возможность для своего обогащения. Такая констелляция акторов, однако, едва ли поможет улучшить качество государственного управления в России посредством цифровой трансформации.

Вместо заключения: авторитарный конституционализм и «недостойное правление»

Говоря о воздействии конституционализма на качество государственного управления, следует иметь в виду, что ключевые различия между демократическими и авторитарными конституциями связаны с институциональными ограничениями, которые они накладывают на поведение политиков и чиновников. Во многих демократиях эти ограничения установлены прежде всего посредством сдержек и противовесов, включая в том числе ограничения сроков президентских полномочий. В большинстве случаев, хотя не всегда, эти ограничения более или менее соблюдаются политиками (Baturu, Elgie, 2019). В недемократических режимах такие ограничения накладываются в основном неформально, но порой включают и определенные нормы, декларированные в конституциях размыто и стратегически неопределенно. Примером такого рода может служить конституция СССР 1977 года, полная размытой риторики, но при этом устанавливавшая ведущую роль КПСС как «ядра политической системы советского общества», что служило формальным основанием для господства партии над всеми ветвями власти и органами управления. В этом отношении российская конституция 1993 года во многом сочетала в себе демократические и авторитарные элементы,

и граница между ними носила зыбкий и неустойчивый характер. Несмотря на явно сформулированные ограничения сроков президентских полномочий, конституция формулировала институциональные сдержки и противовесы настолько размыто, что она оставляла очень широкое пространство для произвольного использования президентской власти (Holmes, 1993/1994; Fish, 2005, Chapter 7). Конституционные поправки, принятые в 2020 году, следует рассматривать как дальнейший подрыв и без того слабых сдержек и противовесов в России и как делегирование власти на основе неформальных «правил игры», де-факто определяющих механизмы принятия решений. Расширение сроков пребывания у власти нынешнего президента России выполняло схожие функции. Проще говоря, конституционные изменения посылали чиновникам, представителям бизнеса и обычным гражданам очень сильный негативный сигнал в отношении перспектив верховенства права и качества регулирования в российском государстве.

Как видно из описаний случаев планирования стратегического развития, дерегулирования и цифровой трансформации в России, непосредственные эффекты конституционных изменений могут быть не слишком радикальны. Скорее, они лишь усугубляли те проблемы низкого качества российского государства, которые проявились задолго до проведения всероссийского голосования по поправкам к конституции в 2020 году. Однако роль этих изменений состояла в том, что они были призваны снизить шансы на поиск альтернативных решений проблем низкого качества государства в этих сферах управления, как и во многих других. Иными словами, они предполагали невозможность сделать стратегическое планирование в России более эффективным, дерегулирование ориентированным на более качественное предоставление общественных благ, а цифровую трансформацию прежде всего адресованной потребностям граждан и компаний. Отдельные решения, которые могут улучшить качество государства в тех или иных конкретных сферах (особенно если они служат личным приоритетом главы государства), качественно не меняют общей печальной картины «недостойного правления» (Гельман, 2019). Конституционные изменения могут внести заметный вклад в укрепление персоналистской природы российского авторитаризма, которая рассматривается экспертами в качестве одного из важнейших факторов низкого качества государственного управления в России по сравнению с некоторыми другими авторитарными режимами, которые демонстрируют более высокие показатели по большинству параметров — как, например, Китай (Libman, Rochlitz, 2019). Поэтому в луч-

шем случае повышение качества российского государства в конкретных сферах управления может быть достигнуто за счет снижения этого качества во многих других сферах. На практике это означает, что в то время, как определенные технократические решения в российском государственном управлении, ориентированные на «защиту от дурака», могут снизить риски провалов и катастроф, однако после проведения конституционных изменений попытки улучшить качество управления с помощью такого рода технократических решений, скорее всего, не дадут заметных позитивных эффектов.

Конституционно закрепленное продление политического и институционального статус-кво, скорее всего, может превратить «недостойное правление», возникшее как своего рода болезнь роста в процессе посткоммунистического государственного строительства, в хроническое заболевание, не подлежащее лечению. Однако в мире медицины, если пациент ведет себя безответственно и не борется со своим заболеванием — игнорирует рекомендации врачей, не проводит назначенные лечебные процедуры и к тому же дополнительно ухудшает состояние своего организма из-за обильного курения и потребления алкоголя, — он или она, как правило, уходит из жизни преждевременно. Однако в мире политики XXI века, в отличие от индивидов, государства и общества остаются бессмертными. Хорошо ли, плохо ли, но они не умирают, не исчезают с карты мира сами по себе и не оказываются завоеваны другими государствами. Скорее, несчастные страны, которые поражены хроническим заболеванием «недостойного правления», имеют все шансы на то, чтобы бесконечно продолжать свое убогое, безнадежное и бессмысленное существование в ухудшающихся со временем условиях, оставляя все меньше и меньше шансов на восстановление. Это реальная угроза для сегодняшней России: после определенной стадии упадка ухудшающееся качество государственного управления может достичь точки невозврата. Если это произойдет, то может оказаться, что качество государства в России будет невозможно улучшить какими бы то ни было средствами. Напротив, перед исследователями и практиками в этом случае встанет вопрос о том, возможно ли, и если да, то как именно, ликвидировать это государство и собрать его заново на иной основе без того, чтобы данный процесс нанес масштабный вред человечеству — не только в России, но и во всем мире. Однако пока трудно сказать, в какой мере этот вопрос может стать ключевым пунктом повестки дня для России в обозримом будущем.

Литература

Башкатова А. (2019), Чистые воздух и вода чиновникам неудобны, *Независимая газета*, 7 ноября, https://www.ng.ru/economics/2019-11-07/1_7721_ecology.html (дата доступа: 5 мая 2021).

Васильчук Т. (2019), «Мишки» на сервере. Как онлайн-голосование привело в Мосгордуму кандидатов, поддержанных «Единой Россией», *Новая газета*, 12 сентября, <https://www.novayagazeta.ru/articles/2019/09/12/81950-mishki-na-servere> (дата доступа: 5 мая 2021).

Волков Л. (2016), Кто заработает на «пакете Яровой», *Leonidvolkov.ru*, 3 августа, <https://www.leonidvolkov.ru/p/160/> (дата доступа: 5 мая 2021).

Гельман В. (2019), *«Недостойное правление»: политика в современной России*, СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Гринпис (2020а), Российские чиновники готовятся отменить большинство экологических норм, *Greenpeace.ru*, 28 февраля, <https://greenpeace.ru/news/2020/02/28/rossijskie-chinovniki-gotovjatsja-otmenit-bolshinstvo-jekologicheskikh-norm/> (дата доступа: 5 мая 2021).

Гринпис (2020b), Ура! Изымать земли национальных парков не разрешили, *Greenpeace.ru*, 23 декабря, <https://greenpeace.ru/news/2020/12/23/ura-izumat-zemli-nacionalnyh-parkov-ne-razreshili/> (дата доступа: 5 мая 2021).

Губа К., Макеева А., Соколов М., Цивинская А. (2017), *Как работает Россобнадзор: анализ открытых данных о контрольно-надзорной деятельности в сфере высшего образования*, СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, https://eusp.org/sites/default/files/archive/news/2018/docs/RON_EUSP_210218.pdf (дата доступа: 5 мая 2021).

Дмитриев М. (ред.) (2016), *Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня. Аналитический доклад*, М.: Центр стратегических разработок, <https://polit.ru/media/files/2016/12/27/Report-on-strategy.pdf> (дата доступа: 5 мая 2021).

Дмитриев М., Крапиль В. (2020), «Смена вех» в стратегическом планировании: внутренняя логика и внешние триггеры в ретроспективном контексте, Доклад на семинаре Шанинки, 15 декабря, <https://www.youtube.com/watch?v=z82Zvk7s3ZY> (дата доступа: 5 мая 2021).

Дмитриев М., Крапиль В. (2021), *Проблемы институтов стратегического планирования в современной России*, рукопись.

Жолобова Е. (2020), Началась ШИЕСизация общества, *Горизонтальная Россия*, 1 января, <https://7x7-journal.ru/articles/2020/01/01/nachalas-shiesiziya-obshestva-pochemu-ekologicheskie-protesty-stali-trendom-2019-goda-i-k-kim-posledstviyam-oni-privedut> (дата доступа: 5 мая 2021).

Заостровцев А. (2020). *Полемика о модернизации: общая дорога или особые пути?* СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Иноземцев В. (2020), Пригласите психиатра: правительство РФ представило проект единого плана по достижению национальных целей развития до 2030 года, *Новая газета*, 10 сентября, <https://novayagazeta.ru/articles/2020/09/10/87037-priglasite-psihiatra> (дата доступа: 5 мая 2021).

Казаков И. (2021), «Все полностью запутаны»: экс-советник Росстата о том, как пропаганда подорвала вакцинацию, *Fontanka.ru*, 11 марта, <https://www.fontanka.ru/2021/03/11/69806615/> (дата доступа: 5 мая 2021).

Козлов Д. (2007), Нецивильное гражданское общество, или Как поссорились защитники Байкала, *Полис*, № 4, с. 136–145.

Коммерсант (2020), Клишас объявил поправки об обнулении сроков президента необходимостью отвлечь чиновников, *Коммерсант*, 22 июня, <https://www.kommersant.ru/doc/4389438> (дата доступа: 5 мая 2021).

Костарнова Н., Черных А. (2021), Просветителей проверяют на связь с Вашингтоном, *Коммерсант*, 14 января, <https://www.kommersant.ru/doc/4641656> (дата доступа: 5 мая 2021).

Левченко Г. (2020), Путин разрешил сплошную вырубку лесов для модернизации Транссиба и БАМа, *Meduza.io*, 3 августа, <https://meduza.io/feature/2020/08/03/putin-razreshil-sploshnuyu-vyrubku-lesov-dlya-modernizatsii-transsiba-i-bama-ekologi-zayavili-ob-ugroze-baykalu-i-krasnokniznym-zhivotnym> (дата доступа: 5 мая 2021).

Мау В., Кузьминов Я. (ред.) (2013). Стратегия-2020. *Новая модель роста — новая социальная политика*, М.: Издательский дом «Дело», [https://www.hse.ru/data/2013/11/08/1282093572/Стратегия-2020_Книга 1.pdf](https://www.hse.ru/data/2013/11/08/1282093572/Стратегия-2020_Книга%201.pdf) (дата доступа: 5 мая 2021).

Навальный А. (2014), Учимся декларировать с Андреем Клишасом, *Navalny.com*, 24 сентября, <https://navalny.com/p/3838/> (дата доступа: 5 мая 2021).

Общественный совет (2020), Общественный совет при Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации. *Доклад № 2, Рабочая группа по реализации механизма «регуляторной гильотины»*, 17 июля (документ, архив автора).

Панеях Э. (2013), Зарегулированное государство, *Pro et Contra*, т. 17, № 1–2, с. 79–92.

Панеях Э., Титаев К., Шклярук М. (2018), *Траектория уголовного дела: институциональный анализ*, СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Перцев А. (2017), «Майские указы» Путина пять лет спустя. Они выполнены? *Meduza.io*, 16 мая, <https://meduza.io/feature/2017/05/16/mayskie-ukazy-vladimira-putina-pyat-let-spustya-oni-ispolnenu> (дата доступа: 5 мая 2021).

Письменная Е. (2013), *Система Кудрина: история ключевого экономиста путинской эпохи*, М.: Манн, Иванов и Фербер.

Плюснина М. (2019), Блокировка Youtube может создать околореволюционную ситуацию, *Znak.com*, 25 декабря, <https://www.znak.com/2019-12-25/po>

chemu_rossiyskim_vlastyam_vazhno_nauchitsya_tochechno_otklyuchat_internet_k_2021_godu (дата доступа: 5 мая 2021).

Полухина Ю. (2020), Катастрофа каждый день: почему 10 миллиардов Полютина не спасут Норильск, *Новая газета*, 7 июня, <https://novayagazeta.ru/articles/2020/06/07/85724-katastrofa-kazhdyu-den> (дата доступа: 5 мая 2021).

РИА Новости, (2020а), Поправки в конституцию зацементируют положение России, заявил Песков, *РИА Новости*, 20 июня, <https://ria.ru/20200620/1573236667.html> (дата доступа: 5 мая 2021).

РИА Новости (2020b), Памфилова оценила запрос на электронное голосование, *РИА Новости*, 14 сентября, <https://ria.ru/20200914/vybory-1577212554.html> (дата доступа: 5 мая 2021).

Рогов К. (ред.) (2021), *Застой-2: последствия, риски и альтернативы для российской экономики*, М.: фонд «Либеральная миссия», <https://liberal.ru/ekspertiza/zastoj-2-posledstviya-riski-i-alternativy-dlya-rossijskoj-ekonomiki> (дата доступа: 5 мая 2021).

РСПП (2020), В рамках НРБ прошел форум по контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, *Российский союз промышленников и предпринимателей*, 15 июля, https://www.rspp.ru/events/news/v-ramkakh-nrb-proshel-forum-po-kontrolno-nadzornoj-i-razreshitelnoy-deyatelnosti--5f0eb0ffe8325/?sphrase_id=168893 (дата доступа: 5 мая 2021).

Самолетова А. (2021), Как принятый законопроект о просветительской деятельности повлияет на работу вузов, *Sobaka.ru*, <https://www.sobaka.ru/city/science/125653> (дата доступа: 5 мая 2021).

Семенов А. (2021), Недовольным здесь не место, *Ridl.io*, 16 апреля, <https://www.ridl.io/ru/nedovolnym-zdes-ne-mesto/> (дата доступа: 5 мая 2021).

Старостина Ю., Губернаторов Е., Ефимович Е., Подобедова Л., Бурмистрова С. (2020), Счетная палата указала недостатки и риски нацпроектов, *Rbc.ru*, 13 января, <https://www.rbc.ru/economics/13/01/2020/5e184e2a9a79470bf49655c3> (дата доступа: 5 мая 2021).

Сурков В. (2006), Суверенитет — это политический синоним конкурентоспособности, *Единая Россия*, 22 февраля, <https://web.archive.org/web/20060418035317/http://www.edinros.ru/news.html?id=111148> (дата доступа: 5 мая 2021).

Фейнберг А. (2019), Гильотина от правительства: как власти хотят снизить требования к бизнесу, *Rbc.ru*, 15 января, <https://www.rbc.ru/economics/15/01/2019/5c3df76f9a7947214d11adcf> (дата доступа: 5 мая 2021).

Хачатуров А. (2018), Деньги есть, но вы — держитесь, *Новая газета*, 13 марта, <https://content.novayagazeta.ru/posts/2018/03/13/75782-dengi-est-no-yyu-derzhites?amp=true> (дата доступа: 5 мая 2021).

Химшиашвили П., Филиппенок А. (2020), Кремль объяснил исчезновение цели войти в топ-5 крупнейших экономик, *Rbc.ru*, 21 июля, <https://www.rbc.ru/economics/21/07/2020/5f16b4479a7947289fd7c751> (дата доступа: 5 мая 2021).

Шамардина Л. (2019). «Поменяйте Ваш алгоритм»: Дума отложила вопрос о «Яндекс. Новостях», *The Bell*, 19 августа, <https://thebell.io/pomenyajte-vash-algoritm-gosduma-otlozhila-vopros-o-yandeks-novostyah/> (дата доступа: 5 мая 2021).

Шклярчук М. (ред.) (2019), *Государство как платформа: люди и технологии*, М.: РАНХиГС, https://gspm.ranepa.ru/uploads/files/2019/01/17-01-2019_0.pdf (дата доступа: 5 мая 2021).

Якубович Я. (2020), Электронное голосование: за и против, *Эхо Москвы*, 25 мая, <https://echo.msk.ru/blog/iakoyaku/2647105-echo/> (дата доступа: 5 мая 2021).

Albertus M., Menaldo V. (2018), *Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ananyev M. (2018), Inside the Kremlin: The Presidency and Executive Branch, in D. Treisman (ed.), *The New Autocracy: Information, Politics, and Policy in Putin's Russia*, Washington, DC: Brookings Institution Press, p. 29–48.

Appel H. (2011), *Tax Politics in Eastern Europe: Globalization, Regional Integration, and the Democratic Compromise*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Baturo A., Elgie R. (eds.) (2019), *The Politics of Presidential Term Limits*, Oxford: Oxford University Press.

Brennan G., Buchanan J. M. (1985), *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Brownlee J. (2007), Hereditary Succession in Modern Autocracies, *World Politics*, vol. 59, N 4, p. 595–628.

Bueno de Mesquita B., Smith A. (2011), *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*, New York: Public Affairs.

Burgess M. (2018), This is Why Russia's Attempts to Block Telegram Have Failed", *Wired*, 28 April, <https://www.wired.co.uk/article/telegram-in-russia-blocked-web-app-ban-facebook-twitter-google> (accessed: 5 May 2021).

Burkhardt F. (2021a), Institutionalising Authoritarian Presidencies: Polymorphous Power and Russia's Presidential Administration, *Europe-Asia Studies*, vol. 73, N 3, p. 472–504.

Burkhardt F. (2021b), Foolproofing Putinism, *Ridl.io*, 29 March, <https://www.ridl.io/en/foolproofing-putinism/> (accessed: 5 May 2021).

Cooley A., Heathershaw J. (2017), *Dictators without Borders: Power and Money in Central Asia*, New Haven: Yale University Press.

Cooley A., Snyder J. (2015), *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.

Dekalchuk A. (2017), Choosing between Bureaucracy and the Reformers: The Russian 2001 Pension Reform as a Compromise Squared, in V. Gel'man (ed.), *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*, Abingdon: Routledge, p. 166–182.

Diamond L. (2019), The Road to Digital Unfreedom: The Threat of Postmodern Totalitarianism, *Journal of Democracy*, vol. 30, N 1, p. 20–24.

Edwards M. (2019), Despite Ban, Telegram Survives in Russia, *Advox Global Voices*, 25 October, <https://advox.globalvoices.org/2019/10/25/despite-ban-telegram-survives-in-russia-but-for-how-long/> (accessed: 5 May 2021).

Ermoshina K., Loveluck B., Musiani F. (2021), A Market of Black Boxes: The Political Economy of Internet Surveillance and Censorship, *Journal of Information Technology and Politics*, forthcoming, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19331681.2021.1905972> (accessed: 5 May 2021).

Fish M. S. (2005), *Democracy Derailed in Russia: The Failure of Open Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Fukuyama F. (2014), *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York: Farrar, Straus and Giroux.

Geddes B., Wright J., Franz E. (2018), *How Dictatorships Work: Power, Personalization, and Collapse*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gel'man V. (2015), *Authoritarian Russia: Analyzing Post-Soviet Regime Changes*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Gel'man V. (2017), Political Foundations of Bad Governance in Post-Soviet Eurasia: Towards a Research Agenda, *East European Politics*, vol. 33, N 4, p. 496–516.

Gel'man V. (2019), Brave Digital World: Alternatives for Russia, *Moscow Times*, 1 May, <https://www.themoscowtimes.com/2019/05/01/brave-digital-world-alternatives-for-russia-a65452> (accessed: 5 May 2021).

Gel'man V., Starodubtsev A. (2016), Opportunities and Constraints of Authoritarian Modernisation: Russian Policy Reforms in the 2000s, *Europe-Asia Studies*, vol. 68, N 1, p. 97–117.

Golosov G. (2013), Authoritarian Party System: Patterns of Emergence, Sustainability, and Survival, *Comparative Sociology*, vol. 12, N 5, p. 617–644.

Gritsenko D., Indukaev A. (2021), Digitalising City Governance in Russia: The Case of the Active Citizen Platform, Moscow, *Europe-Asia Studies*, vol. 73, forthcoming.

Gritsenko D., Wijermars M., Kopotev M. (eds.) (2021), *The Palgrave Handbook of Digital Russia Studies*, Cham: Palgrave Macmillan, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-030-42855-6.pdf> (accessed: 5 May 2021).

Gurieva S., Treisman D. (2019), Informational Autocrats, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 33, N 4, p. 100–127.

Hale H. E. (2014), *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.

Henry L. A., Douhovnikoff V. (2008), Environmental Issues in Russia, *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 33, p. 437–460.

Holmes S. (1993/1994), Holmes, Superpresidentialism and Its Problems, *East European Constitutional Review*, vol. 2, N 4 / vol. 3, N 1, p. 123–126.

- Huskey E. (1999), *Presidential Power in Russia*, Armonk: M. E. Sharpe.
- Johnson J. (2016), *Priests of Prosperity: How Central Bankers Transformed the Postcommunist World*, Ithaca: Cornell University Press.
- Khmelnitskaya M. (2020), Socio-Economic Development and the Politics of Expertise in Putin's Russia: The 'Hollow Paradigm' Perspective, *Europe-Asia Studies*, vol. 73, N 4, p. 625–646.
- Krutov M., Coalson R. (2019), The Insulted and the Injured: 'Streisand Effect' Dulls Impact of Law on Dissing Russian Authorities, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 6 October, <https://www.rferl.org/a/streisand-effect-dulls-impact-of-insult-law-putin/30202144.html> (accessed: 5 May 2021).
- Ledeneva A. V. (2013), *Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks, and Informal Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Libman A., Rochlitz M. (2019), *Federalism in China and Russia: Story of Success or Story of Failure?* Cheltenham, Edward Elgar.
- Maltseva E. (2019), The Politics of Retirement Age Increase in Russia: Proposals, Protests, and Concessions, *Russian Politics*, vol. 4, N 3, p. 375–399.
- Melville A., Mironyuk M. (2016), 'Bad Enough Governance': State Capacity and Quality of Institutions in Post-Soviet Autocracies, *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, N 2, p. 132–151.
- Meyer H. (2020), Experts Question Russian Data on Covid-19 Death Toll, *Bloomberg.com*, 13 May, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-13/experts-question-russian-data-on-covid-19-death-toll> (accessed: 5 May 2021).
- Olson M. (1993), Dictatorship, Democracy, and Development, *American Political Science Review*, vol. 87, N 3, p. 567–576.
- Pallin C. V. (2017), Internet Control through Ownership: The Case of Russia, *Post-Soviet Affairs*, vol. 33, N 1, p. 16–33.
- Paneyakh E. (2014), Faking Performances Together: Systems of Performance Evaluation in Russian Enforcement Agencies and Production of Bias and Privilege, *Post-Soviet Affairs*, vol. 30, N 2–3, p. 115–136.
- Pepinsky T. (2014), The Institutional Turn in Comparative Authoritarianism, *British Journal of Political Science*, vol. 44, N 3, p. 631–653.
- Peters B. (2016), *How Not to Network a Nation: The Uneasy Story of the Soviet Internet*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Petrov N., Lipman M., Hale H. (2014), Three Dilemmas of Hybrid Regime Governance: Russia from Putin to Putin, *Post-Soviet Affairs*, vol. 30, N 1, p. 1–26.
- Prados de la Escosura L., Roses J., Sanz-Villarroya I. (2011) Economic Reforms and Growth in Franco's Spain", *Universidad Carlos III de Madrid Working Papers in Economic History* WP 11-07, https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/11810/wp_11-07.pdf (accessed: 5 May 2021).
- Quality of Government (2020), *The QoG Institute*, University of Gothenburg, <https://www.gu.se/en/quality-government> (accessed: 5 May 2021).
- Reuter O. J., Robertson G. B. (2012), Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments, *Journal of Politics*, vol. 74, N 4, p. 1023–1037.

Rodrik D. (2010), "The Myth of Authoritarian Growth", *Project Syndicate*, 9 August, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-myth-of-authoritarian-growth> (accessed: 5 May 2021).

Rogov K. (2018), The Art of Coercion: Repressions and Repressiveness in Putin's Russia, *Russian Politics*, vol. 3, N 2, p. 151–174.

Schedler A. (2013), *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, Oxford: Oxford University Press.

Schlauffer C. (2020), Why Do Non-Democratic Regimes Promote E-Participation? The Case of Moscow Active Citizen Online Voting Platform, *Governance*, 23 August, early view publication <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12531> (accessed: 5 May 2021).

Sharafutdinova G., Dawisha K. (2015), The Escape from Institution-Building in a Globalized World: Lessons from Russia, *Perspectives on Politics*, vol. 15, N 2, p. 361–378.

Shevchenko I. (2004), *The Central Government of Russia: From Gorbachev to Putin*, Aldershot: Ashgate.

Sokolov M. (2021), Can Russian Research Policy be Called Neoliberal? A Study in the Comparative Sociology of Quantification, *Europe-Asia Studies*, vol. 73, forthcoming, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09668136.2021.1902945?src> (accessed: 5 May 2021).

Taylor B. (2018), *The Code of Putinism*, Oxford: Oxford University Press.

Treisman D. (2015), Income, Democracy, and Leader Turnover, *American Journal of Political Science*, vol. 59, N 4, p. 927–942.

Treisman D. (ed.) (2018), *The New Autocracy: Information, Politics, and Policy in Putin's Russia*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

World Bank (2020), *Worldwide Governance Indicators*, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (accessed: 5 May 2021).

Wright J. (2008), Do Authoritarian Institutions Constrain? How Legislatures Affect Economic Growth and Investment, *American Journal of Political Science*, vol. 52, N 2, p. 322–343.

Zavadskaya M., Shilov L. (2021), Providing Goods and/or Votes? Quality of Local Governance in Russia in the Times of Federal Elections, *Europe-Asia Studies*, vol. 73, forthcoming.

Владимир Гельман

**Конституционные механизмы «недостойного правления»:
случай России**

Препринт М-85/21

В авторской редакции

Корректор — Д. Капитонов

Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге
191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 6/1А

books@eu.spb.ru

Подписано в печать 27.05.21.

Формат 60х88 1/16. Тираж 25 экз.